



# BOLETÍN OFICIAL

El texto del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias puede ser consultado gratuitamente a través de Internet en la siguiente dirección: <http://www.parcn.es>

## SUMARIO

### CONSULTAS FORMULADAS AL PARLAMENTO/INICIATIVAS LEGISLATIVAS EUROPEAS

#### CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Dictamen relativo a la Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

Página 1

Dictamen relativo a la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 2002/546/CE respecto a su período de aplicación.

Página 8

### CONSULTAS FORMULADAS AL PARLAMENTO/INICIATIVAS LEGISLATIVAS EUROPEAS

#### CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

***Dictamen relativo a la Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.***

#### **Presidencia**

Emitido dictamen por el Parlamento de Canarias, a instancias de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales, para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de una iniciativa legislativa de la Unión Europea, relativa a la Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, COM (2011) 169 final, por la Ponencia creada al efecto, al amparo de lo previsto en el artículo 48.5 del Reglamento de la Cámara, con fecha 20 de mayo de 2011, de conformidad con lo establecido en los artículos 48.6 y 110 del Reglamento del Parlamento, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la sede del Parlamento, a 23 de diciembre de 2011.- EL PRESIDENTE, Antonio A. Castro Cordobez.

**DICTAMEN DEL PARLAMENTO DE CANARIAS, A INSTANCIAS DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA DE LAS CORTES GENERALES, PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR PARTE DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA.**

<b>Título del documento:</b>	<b>DIRECTIVA DEL CONSEJO que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad</b>
<b>Referencia:</b>	COM (2011) 169 final

**I.- Antecedentes:**

1.- Con fecha 25 de abril de 2011, se recibió en la Cámara, correo electrónico de la Secretaría de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de las Cortes Generales, por el que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 6.1 de la Ley 8/1994, remitió al Parlamento de Canarias, la *Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad*, para su conocimiento y, en su caso, emisión de dictamen motivado sobre un eventual incumplimiento del principio de subsidiariedad.

2.- La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 13 de abril de 2010, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

“6.- ASUNTOS TRATADOS FUERA DEL ORDEN DEL DÍA

6.4.- Asuntos remitidos por la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales.

Acuerdo:

*“La Mesa de la Cámara, con el objeto de determinar, dentro de las posibilidades que al efecto, dispone el artículo 48 del Reglamento de la Cámara, el concreto procedimiento parlamentario que haya de seguirse para la emisión del parecer del Parlamento de Canarias respecto del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de las iniciativas legislativas comunitarias europeas que sean objeto de remisión al mismo por las Cortes Generales, en los términos de lo previsto en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su versión modificada para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de abril de 2007, oída la Junta de Portavoces en su reunión del día de la fecha, ha acordado*

*1. Constituir la Ponencia a que se refiere el artículo 48.3 del Reglamento de la Cámara, que, con carácter general y en tanto en cuanto no se determine lo contrario, será la competente para conocer y, en su caso, elaborar para su posterior remisión a las Cortes Generales, dictamen motivado en relación con el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de los proyectos legislativos europeos que sean objeto de consulta por aquéllas.”*

*/.../*

3.- Con fecha 18 de mayo de 2011, el Gobierno de Canarias remitió a la Cámara, vía correo electrónico, escrito por el que manifestaba su criterio en relación con la propuesta normativa europea considerada.

4.- Finalmente, la Ponencia, en su reunión de 20 de mayo de 2011, ha analizado el texto de la iniciativa legislativa europea remitida por la Comisión Mixta para la Unión Europea, así como del citado informe del Gobierno de Canarias, a resultas de lo cual, y en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 48.3 del Reglamento de la Cámara y del acuerdo de la Mesa antes referido, ha elaborado el siguiente:

**II.- Dictamen:**

**1.- Base jurídica y tipo de competencia:**

**a) Objetivos de la propuesta legislativa:**

La Directiva 2003/96/CE, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (“DIE”) regula varios aspectos clave de la imposición energética a nivel de la UE. Sin embargo, desde el momento en que se aprobó la DIE, el marco político en el que se basaba ha cambiado radicalmente y, de hecho, en los campos de la energía y el cambio climático se han definido objetivos políticos concretos y ambiciosos hasta el año 2020. En este contexto cambiante, la propuesta persigue introducir las adaptaciones necesarias en algunas de las disposiciones básicas de la DIE de 2003, asegurando así una mayor coherencia en la manera en que los impuestos puedan contribuir a alcanzar el objetivo de un consumo de energía en la UE menor y más limpio.

A juicio del Consejo, la DIE, en su versión actual, plantea los siguientes problemas específicos, que pretenden ser solucionados con la aprobación de la propuesta objeto de análisis: 1º) no asegura el grado de coherencia deseable en el tratamiento de las fuentes de energía fósil básicas y de la electricidad; 2º) la señal de precios que da la citada Directiva mediante los niveles mínimos de imposición no está adecuadamente relacionada con la necesidad de

combatir el cambio climático; 3<sup>º</sup>) a pesar de la creciente importancia de los combustibles renovables, el tratamiento fiscal que les da la DIE todavía se basa en las normas elaboradas en una época en que estos combustibles eran alternativas para segmentos muy específicos sin gran importancia en el mercado; y 4<sup>º</sup>) los impuestos sobre la energía se recaudan en virtud de la DIE tanto si se asegura la limitación de emisiones de CO<sub>2</sub> mediante el Régimen Comunitario para el Comercio de Derechos de Emisión (RCCDE) de la UE como si no. De este modo, los mecanismos del derecho comunitario destinados a limitar estas emisiones pueden solaparse en algunos casos y faltar por completo en otros.

A partir de este análisis, la propuesta analizada declara perseguir los siguientes objetivos: 1) asegurar un tratamiento coherente de las fuentes de energía dentro de la DIE con objeto de crear auténticas condiciones de igualdad entre los consumidores independientemente de la fuente de energía utilizada; 2) crear un marco adaptado para la fiscalidad de las energías renovables, y 3) crear un marco para la aplicación de la imposición sobre el CO<sub>2</sub>, a fin de complementar las señales de precio del carbono establecidas por el RGDE evitando, al mismo tiempo, solapamientos entre los dos instrumentos.

A estos efectos, la Comisión propone, con efectos a partir de 2013, las siguientes medidas concretas:

1. *Introducir una distinción explícita entre la imposición energética específicamente ligada a las emisiones de CO<sub>2</sub> atribuible al consumo de los productos en cuestión (imposición vinculada al CO<sub>2</sub>) y la imposición energética basada en el contenido en energía de los productos (imposición sobre el consumo energético general).*

2. *Ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva de la Imposición Energética, cuando se trata de los impuestos relacionados con el CO<sub>2</sub>, a los productos energéticos a los que se aplica la Directiva 2003/87/CE y, al mismo tiempo, prever una exención obligatoria de los impuestos relacionados con el CO<sub>2</sub> en los casos sujetos al régimen comunitario de la Directiva.*

3. *Revisar los niveles mínimos de imposición, en particular, de manera que reflejen las emisiones de CO<sub>2</sub> y el valor calorífico neto de manera coherente para las distintas fuentes de energía, estableciendo períodos de transición, cuando sea necesario.*

4. *Requerir que, cuando los Estados miembros fijen niveles nacionales de imposición, estos reproduzcan la relación entre los niveles mínimos de imposición fijados en la DIE para las diversas fuentes de energía.*

5. *Abolir la posibilidad de que los Estados miembros diferencien entre el tratamiento fiscal de los usos comerciales y no comerciales del gasóleo de automoción.*

6. *Simplificar la estructura de los niveles mínimos de imposición, siempre que sea posible.*

7. *Limitar la exención del artículo 14, apartado 1, letra a), aplicada a los productos utilizados para producir electricidad a la imposición sobre el consumo energético general (véase el artículo 1, apartado 11, letra b), de la propuesta) y añadir un nuevo apartado en el artículo 14 para eximir de impuestos, durante un período limitado a ocho años, la electricidad producida en tierra y directamente suministrada a los buques atracados en puerto.*

8. *Establecer una desgravación respecto a la imposición relacionada con el CO<sub>2</sub> para las instalaciones pertenecientes a sectores o subsectores que se consideren expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono.*

9. *Mantener la flexibilidad que deja la Directiva de la Imposición Energética, en particular la norma actual de que los Estados miembros son libres de aplicar más de un solo impuesto sobre el consumo de energía. No obstante, la Comisión propone revisar algunas de las opciones existentes, a saber, las que están en contradicción con los objetivos que pretende conseguir la actual propuesta, y, en general, asegurar la concordancia con las nuevas normas generales propuestas.*

10. *Ajustar la Directiva 2003/96/CE del Consejo a la Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE.*

11. *Actualizar la lista de los productos energéticos de los artículos 2, apartado 1, y 20, apartado 1, de la Directiva 2003/96/CE, a fin de incluir determinados biocombustibles.*

12. *Hacer referencia a la versión actualmente aplicable de la nomenclatura combinada en el artículo 2, apartado 5, de la Directiva 2003/96/CE. Además, el artículo 2, apartado 5, de la DIE debe adecuarse al nuevo marco legal derivado del TFUE, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.*

13. *Suprimir los artículos 18 bis y 18 ter puesto que estas disposiciones transitorias de la DIE están ya superadas.*

14. *Conceder a España y Francia la posibilidad de imponer tipos más altos sobre el consumo energético general en algunas partes de su territorio, reconociendo el proceso de descentralización a largo plazo, que están efectuando.*

15. *A fin de asegurar la libre circulación, respetando, al mismo tiempo, los requisitos de seguridad aplicables a los vehículos de motor comerciales y los contenedores especiales, debe actualizarse la definición de los depósitos normales de estos vehículos que figura en el artículo 24 de la Directiva 2003/96/CE de manera que*

recoja que los depósitos de combustible no están fijados exclusivamente a los vehículos comerciales de manera permanente por el fabricante.

16. Introducir la obligación de que la Comisión presente al Consejo, cada cinco años, y por primera vez para finales de 2015, un informe acerca de la aplicación de la Directiva de la Imposición Energética y, en su caso, una propuesta de modificación.

#### **b) Ámbito competencial.**

La base jurídica sobre la cual se fundamenta la presente propuesta de modificación de la DIE de 2003 es el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, según el cual el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia.

### **2. Análisis de las exigencias derivadas del principio de subsidiariedad.**

Tal y como determina el artículo 5 del TUE (versión consolidada), en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Por otra parte, los criterios que han sido definidos por la jurisprudencia del TJUE para proceder al examen de un acto comunitario desde la óptica del respeto al principio de subsidiariedad son dos: 1º) determinar, en primer lugar, si la competencia a la que recurre el legislador comunitario es exclusiva de la Unión y, a continuación, en el caso en que no fuera una competencia exclusiva, 2º) determinar si el objetivo de la acción adoptada puede lograrse mejor a nivel comunitario. Al primer criterio ya se ha respondido, de manera que procede referirse al segundo.

El Protocolo nº 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, establece en su artículo 5 lo siguiente:

*“Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar”.*

Por otro lado, existe un consenso general en asumir como válidos una serie de criterios a tener en cuenta para valorar si la propuesta legislativa europea cumple esta condición, a saber: si el asunto que se considera presenta aspectos transnacionales; si las actuaciones de los Estados miembros, en ausencia de regulación comunitaria, entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado o perjudicarían considerablemente los intereses de los Estados miembros; o, finalmente, si la actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación individualizada de los Estados miembros.

A diferencia de lo ocurrido en relación con otras propuestas de actos legislativos sometidas a dictamen por parte del Parlamento de Canarias en el marco del procedimiento para verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad, la que ahora es objeto de consideración no incorpora la denominada “ficha de subsidiariedad” a que se refiere el artículo 5 del TUE antes citado, por lo que no se han podido conocer de forma pormenorizada los argumentos detallados por los cuales las instancias legisladoras comunitarias europeas entienden que la propuesta respetaría el principio de subsidiariedad, es decir, las razones por las que estiman justificado que los objetivos perseguidos por dicha propuesta pueden alcanzarse mejor en el plano de la actuación comunitaria, más allá de señalarse que dado que los objetivos de la acción que debe emprenderse, especialmente para asegurar el adecuado funcionamiento del mercado interior, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, pueden lograrse mejor a nivel de la Unión, ésta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. Asimismo, se señala que, de conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar los citados objetivos.

No se aportan tampoco indicadores cualitativos ni cuantitativos, ni se apuntan las eventuales cargas administrativas o financieras derivadas de la propuesta. Todo ello dificulta el enjuiciamiento por el Parlamento de Canarias de esta propuesta desde la perspectiva de un eventual incumplimiento del principio de subsidiariedad.

Dicho esto, el documento objeto de análisis, la propuesta afecta a un ámbito que es competencia compartida de la Unión y los Estados miembros, por lo que se aplica el principio de subsidiariedad. Así, se argumenta que la revisión de la DIE de 2003 y su calendario deben verse en el contexto más amplio de la agenda sobre cambio climático y energía, y conectarse con el hecho de que actualmente la UE está creando el marco legislativo que debe permitir alcanzar los ambiciosos objetivos fijados para 2020. Así, se dice, el objetivo de adecuar más estrechamente la DIE a estos objetivos y metas sólo puede conseguirse mediante un acto adoptado por la Unión para modificar la DIE.

En cuanto al instrumento normativo propuesto para realizar esa modificación, una Directiva, se argumenta que, al tratarse de una cuestión ya regulada mediante una Directiva en vigor, los Estados miembros deben seguir manteniendo un importante margen de flexibilidad, por lo que no serían adecuados otros medios distintos de una Directiva que modifique la Directiva 2003/96/CE.

### **3. Carga financiera y administrativa.**

No se acompaña en la documentación remitida por las Cortes Generales un análisis de las eventuales cargas para las autoridades nacionales, regionales o locales, agentes económicos o ciudadanos, derivadas de la nueva regulación, con lo cual no es posible pronunciarse al respecto.

### **4. Consideración de los aspectos locales y regionales en la consulta y análisis del impacto.**

El Parlamento de Canarias no ha sido objeto de consulta previa a la elaboración de la propuesta que hoy se somete a su valoración en el marco del mecanismo de control del principio de subsidiariedad.

Por otro lado, sí se acompaña al texto de la propuesta legislativa europea el documento de evaluación de impacto que, eventualmente, haya podido haber sido elaborado en relación con la misma.

### **5. Otras observaciones.**

El actual artículo 349 TFUE dispone que el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes, sobre la base de un dato objetivo: la situación estructural social y económica de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las Islas Canarias –esto es, de las denominadas Regiones Ultraperiféricas (RUPs)– caracterizadas por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo.

La adopción de esas medidas específicas se hará, según prevé dicho precepto, teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las Regiones Ultraperiféricas y en ámbitos, entre otros, tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

En atención a ello, la Ponencia hace suyas y traslada al presente informe parte de las consideraciones incluidas en el criterio que, en relación con la propuesta de Directiva objeto de análisis, fue remitido a la Cámara por el Gobierno de Canarias, con fecha 18 de mayo de 2011, en la consideración que las mismas van orientadas a lograr una mejora técnica del documento y la mejor adaptación de alguna de las medidas contempladas a la realidad de Canarias.

“7.- La Directiva 2008/118/CE,<sup>1</sup> establece el régimen general en relación con los impuestos especiales que gravan directa o indirectamente el consumo de determinados productos:

- a) productos energéticos y electricidad, regulados por la Directiva 2003/96/CE;
- b) alcohol y bebidas alcohólicas, regulados por las Directivas 92/83/CEE y 92/84/CEE;
- c) labores del tabaco, reguladas por las Directivas 95/59/CE, 92/79/CEE y 92/80/CEE.

Los productos sujetos a impuestos especiales estarán sujetos a tales impuestos en el momento de:

- a) su fabricación, incluida, si procede, su extracción, en el territorio de la Comunidad;
- b) su importación al territorio de la Comunidad.

La Directiva prevé asimismo que los Estados miembros puedan imponer a los productos sujetos a impuestos especiales otros gravámenes indirectos con fines específicos, así como la posibilidad de recaudar impuestos sobre productos distintos de los sujetos a impuestos especiales y sobre prestaciones de servicios, incluidos los

<sup>1</sup> Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE (DO L 9 de 14.1.2009, p.12)

relacionados con productos sujetos a impuestos especiales, que no tengan el carácter de impuestos sobre el volumen de negocios.

A Canarias y los DOM no se les aplican las Directivas de Impuestos Especiales, así lo dispone el artículo 5.2 de la Directiva 2008/118/CE:

‘La presente Directiva y las Directivas a que se refiere el artículo 1 (labores del tabaco, reguladas por las Directivas 95/59/CE, 92/79/CEE y 92/80/CEE) no serán de aplicación en los territorios comprendidos en el territorio aduanero de la Comunidad que se citan a continuación:

- a) Islas Canarias;
- b) departamentos franceses de ultramar;
- c) Islas Åland;
- d) Islas del Canal.’

8. La Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003 por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, dispone que los Estados miembros someterán a impuestos los productos energéticos y la electricidad, define los productos energéticos imponibles, los usos que los hacen imponibles y los niveles mínimos de imposición aplicables a cada uno dependiendo de si se usan como carburantes, para determinados fines comerciales e industriales o para calefacción.

Se prevén en ella además niveles impositivos reducidos y exenciones para quince estados miembros regulados en el artículo 18 en relación con el Anexo II, así como períodos transitorios para los últimos estados miembros en adherirse.

En propias palabras de la Comisión, a fin de asegurar el adecuado funcionamiento del mercado interior, se regulan a nivel de la UE varios aspectos clave.

El impuesto especial sobre la electricidad se considera un impuesto especial de fabricación no armonizado.

9. En cuanto a la legislación española, la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales considera impuestos especiales de fabricación:

1. Los siguientes impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas:
  - El Impuesto sobre la Cerveza.
  - El Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas.
  - El Impuesto sobre Productos Intermedios.
  - El Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas.
2. El Impuesto sobre Hidrocarburos.
3. El Impuesto sobre las Labores del Tabaco y
4. El Impuesto sobre la Electricidad.

En cuanto al ámbito territorial interno, dispone en su artículo 3 que:

- Los impuestos especiales de fabricación se exigirán en todo el territorio español, a excepción de las Islas Canarias, Ceuta y Melilla.
- No obstante, en las condiciones establecidas en esa Ley, los Impuestos sobre la Cerveza, sobre Productos Intermedios y sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas serán exigibles en las islas Canarias y
- el Impuesto sobre la Electricidad será exigible en las islas Canarias, Ceuta y Melilla.

Todo lo anterior sin perjuicio de lo establecido en Convenios y Tratados Internacionales y de los regímenes tributarios especiales por razón del territorio.

De todo ello resulta que los impuestos especiales (IIEE) se exigen como impuestos comunitarios en todo el territorio español salvo Canarias, Ceuta y Melilla.

Por tanto, el IE que grava la electricidad se aplica en Canarias, Ceuta y Melilla, no como IIEE comunitarios sino como impuestos nacionales (‘en las condiciones de la presente Ley’) y al mismo tipo que en el resto del territorio nacional, ya que la Ley no prevé ningún tipo de especificidad.

10. El impuesto especial sobre hidrocarburos no se aplica en Canarias. Sin embargo, se aplica un impuesto propio, que únicamente grava los combustibles derivados del petróleo, regulado en la Ley 5/1986, de 28 de julio, del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo. Es un tributo de naturaleza indirecta que recae sobre consumos específicos y grava en fase única, las entregas mayoristas de los citados combustibles, cuyo consumo se realice en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

De similar estructura que el impuesto estatal, tiene sin embargo algunas diferencias: mientras que en el tributo estatal el hecho imponible son la fabricación y la importación, en el de la CAC lo es la entrega mayorista de los bienes gravados y no está sujeta la importación; en el tributo estatal el sujeto pasivo es el fabricante y en Canarias lo es el comerciante mayorista. Por último, los tipos son más bajos en el Impuesto de Canarias.

11. De todo lo anterior se derivan las siguientes consideraciones:

a) La propuesta de modificación de la Directiva 2003/96/CE establece que la imposición energética se divida en dos componentes: la imposición relacionada con el CO<sub>2</sub> y la imposición sobre el consumo general, en relación con el contenido en energía, siendo ésta última la que se aplicaba hasta ahora en la vigente Directiva. Dado que Canarias no está dentro del ámbito de aplicación de las accisas comunitarias ni del impuesto especial nacional sobre hidrocarburos, las modificaciones propuestas no deben afectar a la comunidad autónoma, que debería seguir manteniendo su modelo impositivo respecto de estos productos y valorar en todo caso en su propia regulación si procede hacer ajustes en el impuesto propio con miras a adecuarlo a la filosofía de la propuesta: que la imposición distinga según la emisión de CO<sub>2</sub> por una parte, y según el contenido en energía por otra. El nuevo impuesto sobre las emisiones habría de tener igual consideración que el actualmente vigente, de forma que no se altere el actual sistema legal canario sobre la fiscalidad.

b) Si bien Canarias está fuera del ámbito de aplicación de las accisas comunitarias, sí se le aplica el impuesto estatal sobre la electricidad, por lo que cualquier modificación de la Directiva afectaría a la Ley nacional y por tanto a Canarias. En esa línea, debe tenerse en cuenta, que, a pesar de ser un tributo cedido al 100 por 100 a las comunidades autónomas, éstas no tienen competencias normativas, de acuerdo a lo previsto en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Sin embargo, el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias es distinto al de las comunidades autónomas peninsulares, como se refleja en la regulación de los sistemas insulares y extrapeninsulares, recogida en la Ley del Sector Eléctrico del Estado y que justifica una normativa propia como es la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario.<sup>2</sup> Este ámbito competencial propio justifica en correspondencia un ámbito fiscal diferencial sobre estas materias.

c) Los fines perseguidos por el Consejo de la Unión Europea a la hora de plantear el nuevo tributo sobre las emisiones coinciden plenamente con lo establecido en el Plan Energético de Canarias y en la Estrategia canaria de Lucha contra el Cambio Climático, ambos aprobados por el Parlamento de Canarias. Por ello, la aplicación de un nuevo impuesto sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> debería situarse en el área de disponibilidad de la fiscalidad de la Comunidad Autónoma si se quiere establecer un sistema propio equivalente al recogido en la mencionada directiva. Dado que el fin último de este nuevo impuesto sobre las emisiones sería el de que éstas desapareciesen o se redujeran de forma importante por dejar de utilizarse los combustibles fósiles, los recursos que genere deberían servir para mejorar la dotación de las acciones públicas encaminadas a desarrollar planes de ahorro energético, de promoción de energías limpias y similares”.

No obstante lo anterior, la Ponencia estima necesario resaltar, de forma complementaria a lo manifestado por el Gobierno de Canarias en su criterio, lo siguiente:

1.- Que la no aplicación a Canarias de las Directivas que establecen impuestos especiales cuenta con previsión expresa en el Acta de Adhesión de España a las entonces Comunidades Europeas.

2.- Que, sin perjuicio de que el Régimen Económico y Fiscal de Canarias, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido, se basa, entre otros elementos básicos, en la existencia de franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo (artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias), debe quedar siempre a salvo que será decisión de los poderes de la Comunidad Autónoma la aplicación o no de un nuevo impuesto sobre las emisiones de CO<sub>2</sub>.

3.- Asimismo que, en el caso de que esa aplicación se produzca, procede señalar:

a.- Que los recursos que genere su imposición deberán ir destinados al desarrollo, dentro del territorio de Canarias, de planes de ahorro energético y de promoción de energías limpias.

b.- Que el citado nuevo impuesto sobre las emisiones de no habría de aplicarse a las conexiones aéreas entre el territorio de Canarias y el exterior, habida cuenta de la situación geográfica del archipiélago de alejamiento del territorio continental europeo y, en tal sentido, de su dependencia respecto del transporte aéreo, máxime teniendo en cuenta la inexistencia, a corto plazo, de un combustible alternativo al petróleo para tal medio de transporte.

Parlamento de Canarias, a 20 de mayo de 2011.- Francisco Hernández Spínola, GP SOCIALISTA CANARIO. José Miguel González Hernández, GP COALICIÓN CANARIA (CC). María Australia Navarro de Paz, GP POPULAR.

<sup>2</sup> La STC 18/2011, de 3 de marzo (BOE del 29), no pone en cuestión el título mediante el que la Comunidad Autónoma aprueba la ley que regula el sector eléctrico canario, sujetándolo, como resulta evidente, a las bases del régimen energético y minero en aplicación de la competencia del Estado del artículo 149.1.25ª CE.

**Dictamen relativo a la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 2002/546/CE respecto a su período de aplicación.**

**Presidencia**

Emitido dictamen por el Parlamento de Canarias, a instancias de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales, para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de una iniciativa legislativa de la Unión Europea, relativa a la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 2002/546/CE respecto a su período de aplicación, COM (2011) 443 final, por la Ponencia creada al efecto, al amparo de lo previsto en el artículo 48.5 del Reglamento de la Cámara, con fecha 19 de septiembre de 2011, de conformidad con lo establecido en los artículos 48.6 y 110 del Reglamento del Parlamento, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la sede del Parlamento, a 23 de diciembre de 2011.- EL PRESIDENTE, Antonio A. Castro Cordobez.

**DICTAMEN DEL PARLAMENTO DE CANARIAS, A INSTANCIAS DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA DE LAS CORTES GENERALES, PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR PARTE DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA.**

<b>Título del documento:</b>	<b>Propuesta de Decisión del Consejo</b> <b>por la que se modifica la Decisión 2002/546/CE</b> <b>respecto a su período de aplicación</b>
<b>Referencia:</b>	COM (2011) 443 final

**I.- Antecedentes:**

1.- Con fecha 20 de julio de 2011, se recibió en la Cámara, correo electrónico de la Secretaría de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de las Cortes Generales, por el que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 6.1 de la Ley 8/1994, remitió al Parlamento de Canarias, la *Propuesta de Decisión del Consejo, por la que se modifica la Decisión 2002/546/CE respecto a su período de aplicación*, para su conocimiento y, en su caso, emisión de dictamen motivado sobre un eventual incumplimiento del principio de subsidiariedad.

2.- La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 13 de abril de 2010, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

“6.- ASUNTOS TRATADOS FUERA DEL ORDEN DEL DÍA

6.4. Asuntos remitidos por la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales.

Acuerdo:

*“La Mesa de la Cámara, con el objeto de determinar, dentro de las posibilidades que al efecto, dispone el artículo 48 del Reglamento de la Cámara, el concreto procedimiento parlamentario que haya de seguirse para la emisión del parecer del Parlamento de Canarias respecto del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de las iniciativas legislativas comunitarias europeas que sean objeto de remisión al mismo por las Cortes Generales, en los términos de lo previsto en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su versión modificada para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de abril de 2007, oída la Junta de Portavoces en su reunión del día de la fecha, ha acordado*

*1. Constituir la Ponencia a que se refiere el artículo 48.3 del Reglamento de la Cámara, que, con carácter general y en tanto en cuanto no se determine lo contrario, será la competente para conocer y, en su caso, elaborar para su posterior remisión a las Cortes Generales, dictamen motivado en relación con el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de los proyectos legislativos europeos que sean objeto de consulta por aquéllas.”*

*/.../*

3.- Con fecha 2 de agosto de 2011, el Gobierno de Canarias remitió a la Cámara, escrito por el que manifestó su criterio en relación con la propuesta normativa europea considerada.

4.- Finalmente, la Ponencia, en su reunión de 19 de septiembre de 2011, ha analizado el texto de la iniciativa legislativa europea remitida por la Comisión Mixta para la Unión Europea, así como del citado informe del Gobierno de Canarias, a resultas de lo cual, y en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 48.3 del Reglamento de la Cámara y del acuerdo de la Mesa antes referido, ha elaborado el siguiente:

**II.- Dictamen:**

**1.- Base jurídica y tipo de competencia:**

**a) Objetivos de la propuesta legislativa:**

Las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), aplicables a las regiones ultraperiféricas de la Unión, entre las que se cuentan las Islas Canarias, no autorizan, en principio, ninguna diferencia a nivel impositivo entre los productos locales y los de España u otros Estados miembros, el



artículo 349 del TFUE sí prevé la posibilidad de introducir medidas específicas en favor de dichas regiones ultraperiféricas como consecuencia de las desventajas permanentes a las que se ven expuestas, que repercuten en su situación económica y social. Sobre esta base jurídica la propuesta de referencia establece una prórroga de dos años (hasta el 31 de diciembre de 2013) del período de aplicación de la Decisión 2002/546/CE, que autorizó a España a aplicar exenciones o reducciones del impuesto conocido por AIEM para algunos productos locales de las Islas Canarias.

En concreto, dicha Decisión (2002/546/CE del Consejo, de 20 de junio de 2002), adoptada de conformidad con lo dispuesto en el entonces aplicable artículo 299, apartado 2, del Tratado CE, autorizó a España a aplicar, hasta el 31 de diciembre de 2011, exenciones y reducciones del tributo denominado Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías (AIEM), vigente en las Islas Canarias para determinados productos fabricados en ellas.

En este sentido, la Decisión 2002/546/CE exponía los motivos que habían conducido a la adopción de medidas específicas, aludiendo concretamente a la lejanía de Canarias respecto del continente europeo, la dependencia con respecto a las materias primas y la energía, la obligación de constituir mayores existencias, la pequeña dimensión del mercado local y una actividad exportadora poco desarrollada, factores desfavorables que provocan un aumento de los costes de producción y, por ende, del precio de coste de los productos de fabricación local, los cuales, de no establecerse medidas específicas, serían menos competitivos que los procedentes del exterior, lo cual dificultaría el mantenimiento de una producción local. Por tanto, la finalidad perseguida con las medidas específicas incluidas en la Decisión 2002/546/CE era la de consolidar la industria local mediante la mejora de su competitividad.

Diversos factores sobrevenidos a la aprobación de dicha Decisión (crisis económica mundial de 2009) y el fuerte impacto negativo en la economía canaria, unido a la solicitud expresa de España a la Comisión para prorrogar dos años la aplicación de la misma para que la fecha de su expiración coincidiera con la de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional, explican las razones para la presente modificación, máximen considerando, como hace la Comisión, que los elementos básicos que justificaron en su momento la Decisión de 2002 no han experimentado cambios, al persistir las desventajas que justificaron entonces la aprobación de las exenciones totales y la reducción parcial del AIEM para una lista de productos producidos en Canarias.

#### **b) Ámbito competencial.**

La base jurídica sobre la cual se fundamenta la presente propuesta de modificación es el art. 349 del TFUE, según el cual compete exclusivamente al Consejo adoptar medidas específicas en favor de las regiones ultraperiféricas de la UE, a fin de adaptar la aplicación de los Tratados, incluidas las políticas comunes, a dichas regiones, a causa de sus desventajas permanentes, que repercuten en su situación económica y social.

### **2. Análisis de las exigencias derivadas del principio de subsidiariedad.**

Tal y como determina el artículo 5 del TUE (versión consolidada), en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Por otra parte, los criterios que han sido definidos por la jurisprudencia del TJUE para proceder al examen de un acto comunitario desde la óptica del respeto al principio de subsidiariedad son dos: 1º) determinar, en primer lugar, si la competencia a la que recurre el legislador comunitario es exclusiva de la Unión y, a continuación, en el caso en que no fuera una competencia exclusiva, 2º) determinar si el objetivo de la acción adoptada puede lograrse mejor a nivel comunitario. Al primer criterio ya se ha respondido, de manera que procede referirse al segundo.

El Protocolo nº 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, establece en su artículo 5 lo siguiente:

*“Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar”.*

Por otro lado, existe un consenso general en asumir como válidos una serie de criterios a tener en cuenta para valorar si la propuesta legislativa europea cumple esta condición, a saber: si el asunto que se considera presenta aspectos transnacionales; si las actuaciones de los Estados miembros, en ausencia de regulación comunitaria, entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado o perjudicarían considerablemente los intereses de los Estados miembros; o, finalmente, si la actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación individualizada de los Estados miembros.

Para la Comisión, la propuesta cumple con el principio de subsidiariedad, dado que compete exclusivamente al Consejo adoptar, de conformidad con el artículo 349 del TFUE, medidas específicas en favor de las regiones ultraperiféricas a fin de adaptar la aplicación de los Tratados, incluidas las políticas comunes, a dichas regiones, a causa de sus desventajas permanentes, que repercuten en su situación económica y social.

Con independencia de dicho argumento genérico, y a diferencia de lo ocurrido en relación con otras propuestas de actos legislativos sometidas a dictamen por parte del Parlamento de Canarias en el marco del procedimiento para verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad, la que ahora es objeto de consideración no incorpora la denominada “ficha de subsidiariedad” a que se refiere el artículo 5 del TUE antes citado, por lo que no se han podido conocer de forma pormenorizada los argumentos detallados por los cuales las instancias legisladoras comunitarias europeas entienden que la propuesta respetaría el principio de subsidiariedad, es decir, las razones por las que estiman justificado que los objetivos perseguidos por dicha propuesta pueden alcanzarse mejor en el plano de la actuación comunitaria.

Tampoco se aportan indicadores cualitativos ni cuantitativos, ni se apuntan las eventuales cargas administrativas o financieras derivadas de la propuesta. Todo ello dificulta el enjuiciamiento por el Parlamento de Canarias de esta propuesta desde la perspectiva de un eventual incumplimiento del principio de subsidiariedad.

### **3. Carga financiera y administrativa.**

No se acompaña en la documentación remitida por las Cortes Generales un análisis de las eventuales cargas para las autoridades nacionales, regionales o locales, agentes económicos o ciudadanos, derivadas de la nueva regulación, con lo cual no es posible pronunciarse al respecto.

### **4. Consideración de los aspectos locales y regionales en la consulta y análisis del impacto.**

El Parlamento de Canarias no ha sido objeto de consulta previa a la elaboración de la propuesta que hoy se somete a su valoración en el marco del mecanismo de control del principio de subsidiariedad.

Tampoco se acompaña al texto de la propuesta legislativa europea el documento de evaluación de impacto que, eventualmente, haya podido haber sido elaborado en relación con la misma.

### **5.- Otras observaciones.**

El actual artículo 349 TFUE dispone que el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes, sobre la base de un dato objetivo: la situación estructural social y económica de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las Islas Canarias –esto es, de las denominadas Regiones Ultraperiféricas (RUPs)– caracterizadas por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo.

La adopción de esas medidas específicas se hará, según prevé dicho precepto, teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las Regiones Ultraperiféricas y en ámbitos, entre otros, tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

En atención a ello, la Ponencia hace suyas y traslada al presente Informe las consideraciones incluidas en el criterio que, en relación con la propuesta de Decisión del Consejo objeto de análisis, fue remitido a la Cámara por el Gobierno de Canarias, con fecha 2 de agosto de 2011:

*“Mediante escrito de 28 de julio de 2011 –con fecha de registro de entrada en la Viceconsejería de Economía y Hacienda y Asuntos Económicos con la Unión Europea, de 29 de julio–, se solicita de la citada Viceconsejería, en aplicación del protocolo de alerta temprana regulado en el artículo 6.1 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, su posición en relación con aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad respecto de la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 2002/546/ce respecto a su periodo de aplicación.*

*La citada propuesta tiene por objeto, a petición de España, prorrogar la Decisión 2002/546/CE del Consejo, de 20 de junio de 2002, que autoriza el AIEM, de manera que se retrase su fecha de expiración dos años, hasta el 31 de diciembre de 2013, en lugar del 31 de diciembre de 2011.*

*La finalidad de la prórroga de hacer coincidir el periodo de aplicación con las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional, aplicables durante el periodo 2007-2013.*

*La prórroga del periodo de aplicación es viable dado que el informe de la Comisión al Consejo sobre la aplicación del régimen especial relativo al AIEM, adoptado el 28 de agosto de 2008, confirmó que el arbitrio estaba funcionando satisfactoriamente y no era necesario introducir modificaciones en la Decisión 2002/546/CE. Asimismo, la persistencia de las desventajas está confirmada por el informe que acompaña a la solicitud de prórroga del periodo de aplicación de la Decisión 2002/546/CE.*

*La propia Exposición de Motivos de la propuesta analiza los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.*

*Respecto al principio de subsidiariedad, concluye que la propuesta cumple con éste, dado que compete exclusivamente al Consejo adoptar, de conformidad con el artículo 349 del TFUE, medidas específicas a favor de las regiones ultraperiféricas. De ahí que el instrumento elegido para la prórroga sea una Decisión del Consejo, puesto que el acto a modificar es una Decisión del Consejo.*

*En lo que se refiere al principio de proporcionalidad, también se considera que es respetado por cuanto la prórroga lo es por un periodo de dos años, el periodo necesario para hacerlo coincidir con las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional, La Comisión ha confirmado en su informe sobre la aplicación del AIEM que el régimen impositivo estaba funcionando satisfactoriamente, y finalmente en cualquier caso, cualquier nueva prórroga se autorizará tras un nuevo análisis producto por producto.*

*Por todo ello, se considera que no hay cuestiones que plantear al Parlamento de Canarias respecto del los principios de subsidiariedad o proporcionalidad, habida cuenta de la conveniencia de que la prórroga se apruebe lo antes posible, de manera que se garantice la permanencia del AIEM como medida que posibilite el mantenimiento de una producción local.”*

Parlamento de Canarias, a 19 de septiembre de 2011.- María Australia Navarro de Paz, GP POPULAR. José Miguel González Hernández, GP NACIONALISTA CANARIO (CC-PNC-CCN). Manuel Marcos Pérez, GP SOCIALISTA CANARIO.



Parlamento de Canarias

